DISCUSSION PAPER ON

MUNICIPAL CONFLICT OF INTEREST

Ontario
Ministry of Municipal Affairs

90-05877/

Any comments regarding the contents of this paper may be addressed, in writing, to:

Director, Municipal Government Structure Branch
Ministry of Municipal Affairs
777 Bay Street, 11th Floor
Toronto, Ontario
M5G 2E5

Additional copies of this publication are available at the above address, or by calling (416) 585-7260.

ISBN: 0-7729-5620-0

Price: No charge

©Queen's Printer for Ontario, 1990
This publication is printed on recycled paper.

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. GENERAL BACKGROUND 1

III. CURRENT CONFLICT OF INTEREST PROVISIONS 2

IV. DISCUSSION OF AREAS OF CONCERN AND OPTIONS FOR RESOLUTION 5

V. CONCLUSION 12

DISCUSSION PAPER ON THE MUNICIPAL CONFLICT OF INTEREST ACT

I. INTRODUCTION

This discussion paper has been prepared in response to concerns about the Municipal Conflict of Interest Act, 1983. Both electors and municipal politicians have requested that the Act be reviewed. As well, the media have directed considerable attention to conflict of interest issues. Numerous newspaper articles have been written about alleged conflicts of interest involving local government representatives. And, several high profile court cases have highlighted concerns with the Act.

The purpose of this document is to provide a framework for dialogue on the subject by identifying some of the areas of concern and some of the alternatives for addressing these concerns. The paper has been prepared for discussion only. It is not an outline of government policy, although the government is seeking input in order to make appropriate changes to the current legislation.

It is important to recognize the diversity in Ontario's 839 municipalities, which are responsible for a wide range of local decision making. Ontario municipalities range in size from Cockburn Island, with a population of three, to Metropolitan Toronto, with a population of 2.1 million. The principles of ethical decision making must hold from the largest city to the smallest village.

The paper begins with a brief overview of the purpose of conflict of interest laws and is followed by a history of municipal conflict of interest legislation in Ontario and an overview of the current legislation. Some areas of concern and some possible approaches for redress are discussed next. Consideration is also given to legislation in other jurisdictions.

II. GENERAL BACKGROUND

It is not the intention of this paper to undertake a detailed discussion of the philosophy of conflict of interest, but it is relevant to discuss some general concepts before examining the issue in detail.

Conflict of interest provisions in the public sector are designed to prevent the use of a public office for private gain (other than the standard remuneration for participation in the process of governing). It is important to note that the legislation is also designed to protect the integrity of those who follow conflict of interest provisions. Decision makers must be able to defend their actions from unfounded allegations that they have abused the system.

To achieve those ends, a clear definition of what constitutes a conflict of interest must be agreed upon and understood. Such a definition must distinguish between policy decisions that are made in the general interest of the public served (from which the decision makers are obviously going to benefit as much as the rest of the community), and decisions affecting private interests, which require that some special measures be taken to make sure that the private interest does not distort the decision making. Conflict of interest legislation does not apply to such day-to-day decisions as general tax levels or council salaries.

Once a definition has been agreed upon, the mechanics must be put in place by which someone with a financial, or pecuniary interest in a particular decision can withdraw from the decision-making process, along with a system to ensure that these regulations are being adhered to.

It is important as well, when considering municipal conflict of interest legislation, to understand the differences between the Ontario Municipal Conflict of Interest Act and the provisions within the Criminal Code dealing with municipal corruption and breach of public trust.[1] While the two are similar in some respects, and overlap, in other respects they are quite different.

The Criminal Code prohibits a member of a council or board from using or intending to use his or her public office for the furtherance of personal ends, and from receiving or expecting to receive a benefit of any kind -- political, social or financial -- as consideration for performing his or her official duty. A councillor receiving a bribe in return for his or her vote, for example, or benefiting in some way from insider knowledge of something a council or local board intends to do, could well be guilty under the Criminal Code without necessarily contravening conflict of interest legislation.

Where there is some reasonable evidence that a member has contravened the Criminal Code, it is the responsibility of the police to investigate, and lay charges if appropriate. A person cannot be convicted under the Criminal Code unless the crown can prove they intended to benefit from their public office. The maximum penalty under the Criminal Code is five years in prison.
On the other hand, it is possible to contravene the conflict of interest legislation without also committing a criminal offence if, for example, the failure to declare a pecuniary interest occurs without any intent to benefit. It is the responsibility of individual electors to take to court someone they believe to have contravened the conflict of interest legislation.

The penalty for contravening the Act is removal from office and may include disqualification from holding public office for up to seven years. A judge can waive the penalty if it is determined that the violation was the result of a bona fide error in judgement or inadvertence.

This paper deals only with the conflict of interest legislation, not with the municipal corruption and breach of public trust provisions in the Criminal Code.

III. CURRENT CONFLICT OF INTEREST PROVISIONS

A. History of the Municipal Conflict of Interest Act

Before 1972, municipal conflict of interest provisions were contained in the Ontario Municipal Act and various other related statutes.[2] These early provisions were based on the principle of disqualification. Anyone who had an interest in a contract with the municipality or local board was disqualified from holding public office. Thus, on this ground, candidates would have had their

---

[1] see the Criminal Code of Canada, Sections 122 (Breach of Trust) and 123 (Municipal Corruption)

[2] for example, Public Libraries Act, S.O. 1966, c.128; The Public Parks Act, R.S.O. 1960, c.329

elections for office set aside or would have had to forfeit their seats if they acquired a contractual interest after they were elected or appointed.

In 1972, the principles of disclosure and abstention were adopted when the Ontario Municipal Conflict of Interest Act came into force. The adoption of these principles represented a fundamental change in the legislation. A person was no longer disqualified from running or holding office because she or he may have had a pecuniary interest in a matter before the council or the board. Instead, the 1972 Act prohibited school board trustees, council members and local board members from dealing with those specific matters in which they had an interest.

Since 1972, there have been less than thirty court decisions involving the conflict of interest legislation, so there is relatively little experience upon which to base a full study of the legislation. The low number of cases may indicate either a weakness in the law or that the law is working well.

The Act was revised in 1983. This was primarily as a result of a major critique and proposal for reform prepared by the Association of Municipalities of Ontario (AMO)[3], and an extensive consultation process with municipal council members, school board trustees and other interested persons. Several sections were changed to correct a number of difficulties with wording and clarity of expression. Many of these changes incorporated the suggestions made by AMO. Only minor housekeeping amendments have been made to the legislation since 1983. An overview of the current legislation is provided in the following sections.

B. Current Legislation:

Purpose

The purpose of the legislation is to protect the public interest and the rights of public office holders by providing rules which attempt:

- to ensure that a candidate is not disqualified from running for public office because of a potential for a conflict of interest;

- to ensure that a member's rights to hold office and to do business with the municipality or local board are only equal to those of any other private citizen;

- to ensure that a member's private interests do not affect his or her public decisions; and

- to ensure that a member does not use his or her public office to further his or her own financial interests.

---

[3] see AMO Conflict of Interest Committee Report, 1979

Components

The Act applies to members of municipal councils and local boards as well as to school board trustees. A list of the local boards to which the Act applies is provided in the legislation.

1. **Principles:**

   The main principles in the legislation are the oral *disclosure of* any matter in which the member has a direct or indirect financial interest and the *abstention from* the decision-making process in such matters.

2. **Definitions:**

   The Act does not define a pecuniary, or financial interest. However, it does specify what are indirect and deemed pecuniary interests. Generally, a member has an indirect pecuniary interest in a matter if he or she is a shareholder, director, senior officer, partner, or employee of a company that has a pecuniary interest in the matter. Deemed interests mean that the direct and indirect pecuniary interests of a member's married or common law spouse, parents and children (both minor and adult) are also the member's interests.

3. **Exceptions:**

   There are eleven situations in which a member may have a pecuniary interest but is relieved of the obligation to disclose and abstain from the decision-making process. These exemptions were intended to restrict the scope of the legislation and to uphold members' rights as private citizens. Some exceptions are:

   - pecuniary interests in common with electors generally;
   - pecuniary interests which are so remote or insignificant that they are not likely to influence the member; and
   - pecuniary interests which relate to the member being part of a broad class of citizens receiving services from the municipality or providing a service on its behalf.

   Examples of situations that may fall under one, or more, of the above exceptions include:

   - The case of a member's child who attends a university which receives a grant from the municipality.
   - The decision by council to raise or lower various tax categories, which may or may not affect council members' own tax charges.
   - The decision of council in setting its own remuneration.

4. Duty of Member:

The Act places the duty solely upon the member to determine whether the member has a direct, indirect or deemed pecuniary interest in a matter. Any legal advice and interpretation that the member receives is at the member's own initiative and expense. The court may find that the member has violated the Act even though he or she was guided by legal advice. However, whether the member sought and followed legal advice may be a factor in the court's determination that the contravention was inadvertent or by reason of a bona fide error in judgement.

5. Disclosure and Abstention:

When a member has a non-exempt pecuniary interest in a matter, he or she must, before the council or the board considers the issue, orally describe the general nature of the interest and withdraw from the decision-making process. This means that the member must not discuss or vote on the matter, or attempt to influence the voting either "before, during, or after" the meeting. In addition, the member must leave the meeting room if the meeting is closed to the public.

6. Procedure for Making an Allegation:

If an elector believes that a member has contravened the Act, the elector must make an application to a district court judge in order to begin proceedings under the Act. This must be done within six weeks of knowing about the alleged violation, but no later than six years from the date when it is alleged to have occurred.

7. Penalties and Cost of Litigation:

If a member is found to have contravened the Act, unless there are saving reasons (a bona fide error in judgement or inadvertence), the judge must declare the member's seat vacant. As well, the judge may disqualify the member from holding public office for up to seven years, and may order restitution. The judge may award costs to the parties. Local members found *not to have contravened* (section 5 of) the Act, may have their costs or expenses covered by the municipality or the local board either through the purchase of insurance or directly by by-law.

IV. DISCUSSION OF AREAS OF CONCERN AND OPTIONS FOR RESOLUTION

A. Introduction:

This section examines specific issues which have had some public discussion as areas of potential reform. Although the options listed below do not enumerate all of the possible alternatives, they cover a broad range of questions and provide focus for discussion. Generally, the concerns have been grouped into the following areas:

1. Definitions;
2. Disclosure and Abstention;
3. Enforcement; and

4. Penalties

For comparison, legislation of the nine other provinces has been reviewed. Only two other provinces, Manitoba and Nova Scotia, have separate pieces of legislation specifically dealing with municipal conflict of interest. Six other provinces have incorporated these provisions into their "municipal acts". Quebec's provisions are a part of their Elections and Referendums Act.

B. Specific Areas of Concern

1. Definitions:

a. Issues:

Although the Act defines indirect and deemed pecuniary interests, it does *not* specify what is a conflict or a direct pecuniary interest.

Financial involvement may occur in a significant way, and with significant potential for personal gain, outside of the restrictions of the Act. A member may have some financial opportunity or obligation, or shares in a business interest that are involved in a council decision, and not be required to declare a conflict.

The terms "council", "local board" and "meeting" are defined in the Act; however it is not clear whether the Act applies to certain committees and boards. Also, it is not apparent what a member's obligation is when she or he is attending a meeting of a council, local board, or committee of which she or he is not member.

As a result, interpretation of these terms has been left to the politicians, public, lawyers and courts. Some of the criticism, therefore, reflects an uncertainty on the part of the public and the politicians. There are concerns that the vague definitions result in:

- members flouting their duties under the Act;
- members over-declaring and using the legislation as a vehicle to avoid voting on contentious issues;
- electors misinterpreting the Act in various accusations.

b. Options:

Conflict of interest could be defined and pecuniary interest could be clarified to achieve more precision. For example:

- pecuniary interest could be clarified as meaning financial loss or avoidance of loss as well as financial gain;

- "remote" or "insignificant" could be given a dollar value; and

- conflict of interest could be expanded to include insider information and accepting benefits.

The Act could be extended to local members attending a meeting of a council, a local board, and/or a provincial board at which the matter is being discussed.

c. Considerations:

(i) Would members be in a better position to determine whether or not they had a conflict of interest if these terms were defined?

(ii) Would such amendments minimize uninformed accusations and inappropriate declarations?

(iii) Would giving a dollar value to "remote" or "insignificant" create some arbitrary figure that may not be appropriate in all circumstances, especially given the diverse nature of the province?

(iv) Would applying the Act to municipal members attending meetings of provincial boards create a double standard of accountability between provincial and municipal members?

d. Other Provincial Jurisdictions:

Two other provinces, Saskatchewan and New Brunswick, provide more explicit definitions.

- Saskatchewan defines pecuniary interest as "financial profit from a decision of council".

- New Brunswick makes clear that a conflict of interest exists if an "interest in a matter" before council would be of "financial benefit". The acceptance of gifts, gratuities or other benefits, as well as the use of insider information or position for gain are also prohibited.

A third province, Manitoba, specifies that a direct pecuniary interest includes "a fee, commission or other compensation paid for representing interests of another person, corporation, partnership or organization".

2. Disclosure and Abstention:

a. Issues:

A member is required to orally declare and to generally describe a financial interest in a matter before the council or the local board, and withdraw from the decision-making process. In withdrawing from the decision-making process, the member is prohibited from trying to influence the decision-making process before, during or after a meeting of the council or board, but the legislation is unclear about how long before the meeting, and whether discussions with municipal staff would constitute trying to influence the process. The member must also leave the meeting room if the session is "in camera". There are, however, no guidelines given with respect to the

form and extent of the disclosure. Although members can seek legal advice, this is at their own expense. As a result, local members are left to their own understanding and moral judgement in disclosing that they have a pecuniary interest in the matter being discussed.

Since there is no central registry of the items disclosed by individual members, both electors and local members have complained that it is difficult to monitor the behaviour of their members.

b. Options:

Prior to the consideration of the matter, members could be required to submit written declarations of their financial interests, instead of oral statements. Greater guidance could be provided on the form and extent of disclosure reports. As well, members could be allowed to seek the advice of the council or the local board in determining whether or not the member should declare a pecuniary interest.

Municipalities and local boards could be required to maintain, and make available to the public, a central registry of declarations of pecuniary interest made by members.

Members could be required to file a written disclosure statement of all assets and liabilities when they take office. Alternatively, since many of the concerns have involved questions about members' financial interests in land dealings, the disclosure statement could be limited to a listing of all land and buildings in which the member has any direct or indirect pecuniary interests. Such disclosure requirements could be mandatory across the Province or councils and local boards could be given permissive authority to require a written disclosure statement.

Written disclosure requirements could be extended to the pecuniary interests of the member's spouse, minor children, siblings and parents, or could be limited to those of the member. The statement would be filed with the municipal clerk or an appropriate board official, within a set time of taking office, and would be updated as required.

Exceptions could be provided for assets of minimal value (e.g. $1,000) and other personal assets such as Canada Savings Bonds, RRSPs, money in bank accounts, and cars.

A member making a disclosure could be required to withdraw from the meeting room, whether the meeting is open to the public or not.

c. Considerations:

(i) Would any requirement for a written disclosure statement discourage too many sincere and conscientious candidates from running for office?

(ii) Would investigations by the public be easier and a violation of the Act more easily recognized?

(iii) Would a disclosure statement minimize the frequency of declarations and enhance the person's

ability to perform his or her duties and so assist the council or the local board with committee selections?

(iv) Would additional disclosure provisions in the legislation just complicate the Act by adding yet another set of rules without providing significant benefits?

d. Other Provincial Jurisdictions:

Mandatory disclosure statements are filed by council members in three provinces - New Brunswick, Manitoba, and Quebec. Alberta, Newfoundland and Saskatchewan allow councils to decide if members should complete a disclosure statement.

Manitoba, New Brunswick, Alberta, and Nova Scotia require the local member to withdraw from public, as well as "in camera", sessions.

3. Enforcement:

a. Issues:

If an elector believes and has evidence to show that the local member is not acting in accordance with the legislation, then the elector must decide within six weeks of knowing about the alleged violation, whether or not she or he will take the member to court. If the elector decides to pursue the matter in court, she or he must bear the risks of paying the costs associated with the court action. The elector, therefore, is acting on his or her own behalf, not on behalf of electors at large or on behalf of the general public. A local member, however, who is acting in contravention of the Act, is acting against the public good.

The results of some recent court cases suggest that there are considerable financial risks for individual electors pursuing conflict-of-interest allegations in the courts. In twenty-eight cases heard in Ontario since 1972, the courts determined that there was a violation of the Act in twenty-five cases.

However, of a total of thirty-three members involved in those cases where a contravention of the Act was found, twenty-four members were excused or saved from the penalties because the courts believed that the member made an honest mistake (*bona fide error*) or that they didn't understand the law (*inadvertence*), or sometimes the courts determined that both of these savings provisions applied.

Although the courts can award costs of the court proceedings, in a number of cases no award was made. Consequently, electors were left with the responsibility of paying their own costs, even when the members contravened the Act, either with or without an excuse. In addition, in a number of other cases where the saving provisions were applied, electors were specifically required to pay the costs of the accused members.

Placing the onus on individuals to pay the court costs is cited as a disincentive to frivolous and

unfounded allegations. On the other hand, electors are being discouraged from taking any part in enforcing the legislation.

The Act allows a municipality or a local board, by by-law, to purchase insurance or pay costs or expenses for those members who have *not* contravened the Act. However, local politicians who have been found not to have contravened the Act, may still have to pay political costs because of the publicity of the case. Further, compensation may not be paid, where the member's contravention was the result of *inadvertence or a bona fide error in judgement.*

b. Options:

The legislation could be amended to give the Province and the council or the board (as well as an elector) the right to bring action against a member. An application to the court by council or the local board could be made mandatory, upon the petition of fifty electors or one third of the members of a council or local board. A council or a board could also be empowered to decide, upon a majority vote, whether or not a member should declare a conflict of interest.

Either a non-judicial or a quasi-judicial body, such as an ethics commission or tribunal, could be appointed to provide advice to local members and to investigate, hear and assess complaints from the public.

The legislation could be amended to allow insurance companies and a council or a local board, by by-law, to pay members' costs when the contravention was excused by the courts.

A council or a local board could be obligated to pay the costs of an elector who initiated the court action in a case where a member was found to have violated the Act, but the saving provision was applied.

c. Considerations:

(i) Would councils or local boards use the right to legally pursue conflict allegations?

(ii) Would taking all cost responsibilities away from electors increase frivolous and vexations accusations?

(iii) Are the administrative difficulties and cost of a quasi-judicial body justified?

(iv) Would an intervening body or the Crown be interfering in local autonomy and the democratic process?

(v) Would giving councils, local boards and insurance companies the right to pay members' costs increase the potential abuse of the Act?

d. Other Provincial Jurisdictions:

Both electors and municipal councils (by resolution) have the right to bring legal action in four of the provinces - Quebec, Manitoba, Alberta, and Nova Scotia. Nova Scotia and Quebec explicitly give the right to the Attorney General to take a council member to court for an alleged contravention of the Act. In New Brunswick, the legislation allows a local member to seek advice by affidavit from the Minister of Municipal Affairs.

4. Penalties:

a. Issues:

Council members have complained that penalties for not adhering to conflict of interest requirements are more severe for municipal than for federal and provincial politicians. There is other opinion, however, that the federal consequences are inadequate and that the saving provisions in the municipal legislation allow the courts, inappropriately, to take the sting out of the penalties.

Since the 1972 conflict of interest legislation was enacted, eight municipal members (approximately twenty per cent of those taken to court) have been unseated. While the disqualification periods for seven of the members ranged from zero to two weeks to two months, in the eighth case the councillor was unseated for two years. As noted before, twenty-four members found to have contravened the Act were excused or saved from the penalties because the judge ruled they committed a bona fide error of judgement, or acted inadvertently.

b. Options:

The legislation could be amended to reduce or eliminate the disqualification period or the status quo could be retained. Alternatively, the bona fide error saving provision could be removed.

c. Considerations:

(i) Does the disqualification penalty provision provide a deterrent to mixing public and private interest? Does it emphasize the standard of conduct expected of public office holders? If not, what should the penalty be?

(ii) How would eliminating the bona fide error saving provision affect the members' and the courts' actions?

d. Other Provincial Jurisdictions:

Penalties in other jurisdictions range from one year imprisonment in New Brunswick, to ten years of disqualification and a $25,000 fine in Nova Scotia, to a vacant seat and restitution in Manitoba. Nova Scotia's legislation explicitly states that the seat cannot be filled by the same member. In addition, Alberta, Quebec and British Columbia disqualify a member who has been convicted

under the Criminal Code.

Alberta specifically cites the Criminal Code provision dealing with municipal corruption.

Four provinces, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, and Nova Scotia, have saving provisions which include both bona fide error in judgement and inadvertence. New Brunswick and Quebec have exemptions for "mere inadvertence" and "minor interest insufficient to influence", respectively.

V. CONCLUSION

In this paper some of the main areas of concern regarding the Ontario Municipal Conflict of Interest Act, 1983 were discussed. As well, some possible ways to address these issues were explored with the objective of stimulating debate on the subject. This discussion paper did not attempt to provide an exhaustive list of the concerns.

Some concerns not addressed in this paper include:

What conflict-of-interest rules, if any, should apply to municipal staff?

Should the Act cover other benefits besides money?

Should the Act address the issue of a councillor who leaves council to take a job with the municipality?

The paper does, however, touch on the main issues and provide some ideas for dealing with them. There are matters to consider with each option. These need to be weighed carefully so that the legislation maintains a balance. On the one hand, the integrity of public office and its decision-making process must be preserved and, on the other, conscientious local candidates and members must not be discouraged from participating in the political process.

Government
of
Ontario

Municipal Conflict of Interest Act, 1983

Statutes of Ontario, 1983
Chapter 8

as amended by
1986, Chapter 64, s. 38

Published by the
Ministry of the Attorney General

Printed by Dennis P. Caplice,
©Queen's Printer for Ontario

OFFICE CONSOLIDATION

THIS CONSOLIDATION IS PREPARED FOR PURPOSES OF CONVENIENCE ONLY, AND FOR ACCURATE REFERENCE RECOURSE SHOULD BE HAD TO THE STATUTES.

THE FRENCH TEXT OF THIS ACT HAS NOT BEEN ENACTED BY THE LEGISLATIVE ASSEMBLY, BUT IT IS AN OFFICIAL TRANSLATION WHICH MAY BE ADMITTED IN EVIDENCE UNDER SUBSECTION 25 (2) OF THE *EVIDENCE ACT*, CHAPTER 145 OF THE REVISED STATUTES OF ONTARIO, 1980.

NOTE: This translation is a revised and corrected version of the one that was published in October 1983.

Additional copies of this and other Ontario Government publications are available from
Publications Ontario, 880 Bay St., Toronto for personal shopping. Out-of-town customers write to Publications Ontario, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto M7A 1N8. Telephone (416) 965-6015 or toll free in Ontario 1-800-268-7540. In area code 807 dial 0-Zenith 67200. Hearing impaired call: (416) 965-5130 or toll-free in Ontario 1-800-268-7095. Mastercard and Visa accepted. Cheques and money orders payable to the Treasurer of Ontario. Prepayment required.

CHAPTER 8

Municipal Conflict of Interest Act, 1983

Definitions

1. In this Act,

"enfant"

(a) "child" means a child born within or outside marriage and includes an adopted child and a person whom a parent has demonstrated a settled intention to treat as a child of his or her family;

"intérêts majoritaires"

(b) "controlling interest" means the interest that a person has in a corporation when he beneficially owns, directly or indirectly, or exercises control or direction over, equity shares of the corporation carrying more than 10 per cent of the voting rights attached to all equity shares of the corporation for the time being outstanding;

"conseil"

(c) "council" means the council of a municipality other than an improvement district and means the board of trustees of a municipality that is an improvement district;

"électeur"

(d) "elector" means,

(i) in respect of a municipality, or a local board thereof, other than a school board, a person entitled to vote at a municipal election in the municipality, and

(ii) in respect of a school board, a person entitled to vote at the election of members of the school board;

"intérêt commun à tous les électeurs"

(e) "interest in common with electors generally" means a pecuniary interest in common with the electors within the area of jurisdiction and, where the matter under consideration affects only part of the area of jurisdiction, means a pecuniary interest in common with the electors within that part;

"juge"

(f) "judge" means a judge of the county or district court of the county or district in which the munici-

pality or the administrative or head office of the local board is situate, or if, through illness or absence there is no judge of that court able to act, a judge of the county or district court of a county or district that adjoins the county or district in which the municipality or the administrative or head office of the local board is situate;

"conseil local"

(g) "local board" means a school board, board of directors of a children's aid society, committee of adjustment, committee of management of a community recreation centre, conservation authority, court of revision, land division committee, public utilities commission, public library board, board of management of an improvement area, board of park management, board of health, board of commissioners of police, planning board, district welfare administration board, trustees of a police village, board of trustees of a police village, board or committee of management of a home for the aged, suburban roads commission or any other board, commission, committee, body or local authority established or exercising any power or authority under any general or special Act in respect of any of the affairs or purposes, including school purposes, of a municipality or of two or more municipalities or parts thereof, but does not include a committee of management of a community recreation centre appointed by a school board, a local roads board, a local services board or a negotiating committee appointed under the *Municipal Boundary Negotiations Act, 1981*;

1981, c. 70

"réunion"

(h) "meeting" includes any regular, special, committee or other meeting of a council or local board, as the case may be;

"membre"

(i) "member" means a member of a council or of a local board;

"municipalité"

(j) "municipality" means the corporation of a county, city, town, village, township or improvement district or of a metropolitan, regional or district municipality and a board, commission or other local authority exercising any power in respect of municipal affairs or purposes, including school purposes, in territory without municipal organization, but does not include a committee of management of a community recreation centre appointed by a school board, a local roads board or a local services board;

"père ou mère"

(k) "parent" means a person who has demonstrated a settled intention to treat a child as a member of his or her family whether or not that person is the natural parent of the child;

"conseil scolaire"

(l) "school board" means a board of education, public school board, secondary school board, Roman Catholic separate school board or Protestant separate school board and includes a divisional board of education;

"dirigeant"

(m) "senior officer" means the chairman or any vice-chairman of the board of directors, the president, any vice-president, the secretary, the treasurer or the general manager of a corporation or any other person who performs functions for the corporation similar to those normally performed by a person occupying any such office;

"conjoint"

(n) "spouse" means a person of the opposite sex to whom the person is married or with whom the person is living in a conjugal relationship outside marriage. 1983, c. 8, s. 1; 1986, c. 64, s. 38.

Indirect pecuniary interest

2. For the purposes of this Act, a member has an indirect pecuniary interest in any matter in which the council or local board, as the case may be, is concerned, if,

(a) he or his nominee,

(i) is a shareholder in, or a director or senior officer of, a corporation that does not offer its securities to the public,

(ii) has a controlling interest in or is a director or senior officer of, a corporation that offers its securities to the public, or

(iii) is a member of a body,

that has a pecuniary interest in the matter; or

(b) he is a partner of a person or is in the employment of a person or body that has a pecuniary interest in the matter. 1983, c. 8, s. 2.

Interest of certain relatives deemed that of member

3. For the purposes of this Act, the pecuniary interest, direct or indirect, of a parent or the spouse or any child of the member shall, if known to the member, be deemed to be also the pecuniary interest of the member. 1983, c. 8, s. 3.

EXCEPTIONS

Where s. 5 does not apply

4. Section 5 does not apply to a pecuniary interest in any matter that a member may have,

(a) as a user of any public utility service supplied to him by the municipality or local board in like manner and subject to the like conditions as are applicable in the case of persons who are not members;

(b) by reason of his being entitled to receive on terms common to other persons any service or commodity or any subsidy, loan or other such benefit offered by the municipality or local board;

(c) by reason of his purchasing or owning a debenture of the municipality or local board;

(d) by reason of his having made a deposit with the municipality or local board, the whole or part of which is or may be returnable to him in like manner as such a deposit is or may be returnable to all other electors;

R.S.O. 1980, cc. 126, 250

(e) by reason of having an interest in any property affected by a work under the *Drainage Act* or under the *Local Improvement Act*;

R.S.O. 1980, c. 31

(f) by reason of having an interest in farm lands that are exempted from taxation for certain expenditures under the *Assessment Act*;

(g) by reason of the member being eligible for election or appointment to fill a vacancy, office or position in the council or local board when the council or local board is empowered or required by any general or special Act to fill such vacancy, office or position;

(h) by reason only of his being a director or senior officer of a corporation incorporated for the purpose of carrying on business for and on behalf of the municipality or local board or by reason only of his being a member of a board, commission, or other body as an appointee of a council or local board;

(i) in respect of an allowance for attendance at meetings, or any other allowance, honorarium, remuneration, salary or benefit to which he may be entitled by reason of being a member or under a by-law

R.S.O. 1980, c. 302

passed pursuant to section 252 of the *Municipal Act*, or as a member of a volunteer fire brigade, as the case may be;

(j) by reason of the member having a pecuniary interest which is an interest in common with electors generally; or

(k) by reason only of an interest of the member which is so remote or insignificant in its nature that it cannot reasonably be regarded as likely to influence the member. 1983, c. 8, s. 4.

DUTY OF MEMBER

When present at meeting at which matter considered

5.—(1) Where a member, either on his own behalf or while acting for, by, with or through another, has any pecuniary interest, direct or indirect, in any matter and is present at a meeting of the council or local board at which the matter is the subject of consideration, he,

(a) shall, prior to any consideration of the matter at the meeting, disclose his interest and the general nature thereof;

(b) shall not take part in the discussion of, or vote on any question in respect of the matter; and

(c) shall not attempt in any way whether before, during or after the meeting to influence the voting on any such question.

Where member to leave closed meeting

(2) Where the meeting referred to in subsection (1) is not open to the public, in addition to complying with the requirements of that subsection, the member shall forthwith leave the meeting or the part of the meeting during which the matter is under consideration.

When absent from meeting at which matter considered

(3) Where the interest of a member has not been disclosed as required by subsection (1) by reason of his absence from the meeting referred to therein, the member shall disclose his interest and otherwise comply with subsection (1) at the first meeting of the council or local board, as the case may be, attended by him after the meeting referred to in subsection (1). 1983, c. 8, s. 5.

RECORD OF DISCLOSURE

Disclosure to be recorded in minutes

6.—(1) Every declaration of interest and the general nature thereof made under section 5 shall, where the meeting

is open to the public, be recorded in the minutes of the meeting by the clerk of the municipality or secretary of the committee or local board, as the case may be.

Idem

(2) Every declaration of interest made under section 5, but not the general nature of that interest, shall, where the meeting is not open to the public, be recorded in the minutes of the next meeting that is open to the public. 1983, c. 8, s. 6.

REMEDY FOR LACK OF QUORUM

Quorum deemed constituted

7.—(1) Where the number of members who, by reason of the provisions of this Act, are disabled from participating in a meeting is such that at that meeting the remaining members are not of sufficient number to constitute a quorum, then, notwithstanding any other general or special Act, the remaining number of members shall be deemed to constitute a quorum, provided such number is not less than two.

Application to judge

(2) Where in the circumstances mentioned in subsection (1), the remaining number of members who are not disabled from participating in the meeting is less than two, the council or local board may apply to a judge on an *ex parte* basis for an order authorizing the council or local board, as the case may be, to give consideration to, discuss and vote on the matter out of which the interest arises.

Power of judge to declare s. 5 not to apply

(3) The judge may, on an application brought under subsection (2), by order, declare that section 5 does not apply to the council or local board, as the case may be, in respect of the matter in relation to which the application is brought, and the council or local board thereupon may give consideration to, discuss and vote on the matter in the same manner as though none of the members had any interest therein, subject only to such conditions and directions as the judge may consider appropriate and so order. 1983, c. 8, s. 7.

ACTION WHERE CONTRAVENTION ALLEGED

Who may try alleged contravention of s. 5 (1-3)

8. The question of whether or not a member has contravened subsection 5 (1), (2) or (3) may be tried and determined by a judge. 1983, c. 8, s. 8.

Who may apply to judge

9.—(1) Subject to subsection (3), an elector may, within six weeks after the fact comes to his knowledge that a member may have contravened subsection 5 (1), (2) or (3), apply to the judge by way of originating notice of motion in the manner prescribed by the rules of court for a determination of the question of whether the member has contravened subsection 5 (1), (2) or (3).

Contents of notice of motion

(2) The elector in his notice of motion shall state the grounds for finding a contravention by the member of subsection 5 (1), (2) or (3).

Time for bringing application limited

(3) No application shall be brought under subsection (1) after the expiration of six years from the time at which the contravention is alleged to have occurred. 1983, c. 8, s. 9.

Power of judge to declare seat vacant, disqualify member and require restitution

10.—(1) Subject to subsection (2), where the judge determines that a member or a former member while he was a member has contravened subsection 5 (1), (2) or (3), he,

(a) shall, in the case of a member, declare the seat of the member vacant; and

(b) may disqualify the member or former member from being a member during a period thereafter of not more than seven years; and

(c) may, where the contravention has resulted in personal financial gain, require the member or former member to make restitution to the party suffering the loss, or, where such party is not readily ascertainable, to the municipality or local board of which he is a member or former member.

Saving by reason of inadvertence or *bona fide* error

(2) Where the judge determines that a member or a former member while he was a member has contravened subsection 5 (1), (2) or (3), if the judge finds that the contravention was committed through inadvertence or by reason of a *bona fide* error in judgment, the member is not subject to having his seat declared vacant and the member or former member is not subject to being disqualified as a member, as provided by subsection (1).

Member not to be suspended

(3) The authority to disqualify a member in subsection (1) does not include the right to suspend a member. 1983, c. 8, s. 10.

Appeal to Divisional Court

11.—(1) An appeal lies from any order made under section 10 to the Divisional Court in accordance with the rules of court.

Judgment or new trial

(2) The Divisional Court may give any judgment that ought to have been pronounced, in which case its decision is final, or the Divisional Court may grant a new trial for the purpose of taking evidence or additional evidence and may remit the case to the trial judge or another judge and, subject to any directions of the Divisional Court, the case shall be proceeded with as if there had been no appeal.

Appeal from order or new trial

(3) Where the case is remitted to a judge under subsection (2), an appeal lies from the order of the judge to the Divisional Court in accordance with the provisions of this section. 1983, c. 8, s. 11.

Proceedings not invalidated but voidable

12. The failure of any person to comply with subsection 5 (1), (2) or (3) does not of itself invalidate any proceedings in respect of any such matter but the proceedings in respect of such matter are voidable at the instance of the municipality or of the local board, as the case may be, before the expiration of two years from the date of the passing of the by-law or resolution authorizing such matter unless to make void the proceedings would adversely affect the rights of any person acquired under or by virtue of the proceedings who acted in good faith and without actual notice of the failure to comply with subsection 5 (1), (2) or (3). 1983, c. 8, s. 12.

Procedure substituted for *quo warranto* proceedings

13. Proceedings to declare a seat vacant or to disqualify a member or former member for conflict of interest, or to require a member or former member to make restitution where a contravention has resulted in personal financial gain, shall be had and taken only under the provisions of this Act. 1983, c. 8, s. 13.

GENERAL

Liability insurance, payment of damages, etc. R.S.O. 1980, c. 302

14.—(1) Notwithstanding section 248 of the *Municipal Act*, the council of every municipality may at any time pass by-laws for contracting for insurance to protect a member of the council or of any local board thereof, who has been found not to have contravened section 5, against any costs or expenses incurred by the member as a result of a proceeding brought under this Act, and for paying on behalf of or reimbursing the member for any such costs or expenses.

Local boards

(2) A local board has the same powers to provide insurance for or to make payments to or on behalf of its members as are conferred upon the council of a municipality under this section in respect of its members.

Former members

(3) A by-law passed under this section may provide that it applies to a person who was a member at the time the circumstances giving rise to the proceeding occurred but who, prior to the judgment in the proceeding, has ceased to be a member. 1983, c. 8, s. 14.

Conflict with other Acts

15. In the event of conflict between any provision of this Act and any provision of any general or special Act, the provision of this Act prevails. 1983, c. 8, s. 15.

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR

LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS MUNICIPAUX

Ontario
Ministère des Affaires municipales

Faites vos commentaires par écrit à :

Direction des structures d'administration municipale
Ministère des Affaires municipales
777, rue Bay, 11e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Des exemplaires additionnels de cette publication sont disponibles à l'adresse ci-dessus ou en téléphonant au (416) 585-7260.

ISBN : 0-7729-5620.0

Prix : Gratuit

©Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990
Cette publication est imprimée sur du papier recyclé.

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES 1

III. LOI ACTUELLE SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS 3

IV. DISCUSSION DE CERTAINES PRÉOCCUPATIONS ET SOLUTIONS DE RECHANGE 6

V. CONCLUSION 13

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR

LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS MUNICIPAUX

I. INTRODUCTION

Le présent document de travail fait suite à certaines préoccupations concernant la Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux. Tant les électeurs que les élus municipaux souhaitent voir une révision de la loi. En outre, les questions relatives aux conflits d'intérêts ont retenu l'attention des médias. Les journaux ont publié de nombreux articles sur diverses accusations de conflits d'intérêts portées contre des élus municipaux. Plusieurs causes célèbres ont mis en évidence certaines carences de la loi.

Le présent document a pour but de servir de cadre de discussion à ce sujet en déterminant les diverses questions qui peuvent se poser et les réponses qu'on peut leur apporter. Le document ne sert qu'à favoriser la discussion. Il ne s'agit pas d'un résumé de la politique du gouvernement. Cependant, le gouvernement désire recueillir les suggestions avant d'apporter les modifications appropriées à la loi actuelle.

Il est impératif de reconnaître la diversité qui existe au sein des 839 municipalités de l'Ontario, où se prend un vaste éventail de décisions d'intérêt local. La population des municipalités ontariennes varie beaucoup, allant de Cockburn Island, qui a une population de 3 habitants, à la communauté urbaine de Toronto, qui a une population de 2,1 millions d'habitants. De la plus grande ville au plus petit village, le même code de déontologie doit s'appliquer au processus décisionnel.

Le document fournit d'abord un bref aperçu de l'objectif visé par les lois sur les conflits d'intérêts, puis un historique du droit ontarien et, enfin, une vue d'ensemble de la loi actuelle. Plus loin, il traite de points qui posent des problèmes particuliers, ainsi que de leurs solutions possibles. Il jette également un coup d'oeil sur la législation dans d'autres territoires.

II. RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES

Notre propos n'est pas d'entrer dans les menus détails de la doctrine des conflits d'intérêts. Il serait quand même bon de discuter de certains concepts généraux avant d'approfondir la question.

La législation sur les conflits d'intérêts dans le secteur public vise à empêcher les titulaires d'une charge publique d'en tirer un avantage personnel, autre que les émoluments normaux rattachés à cette charge. Il est bon de noter que la loi vise également à protéger l'intégrité des particuliers qui respectent ses dispositions. Il faut que les décisionnaires puissent se défendre contre des accusations d'abus non fondées.

On ne peut atteindre ces objectifs que si l'on s'entend sur une définition transparente de la notion de conflit d'intérêts. Dans une telle définition, il y a lieu de faire la distinction entre les décisions prises dans l'intérêt général des administrés (dont les décisionnaires pourront, certes, eux-mêmes

bénéficier en tant que membres de la collectivité) et les décisions visant des intérêts privés, qui appellent des mesures particulières pour éviter que les intérêts privés n'influent sur les décisions. La loi sur les conflits d'intérêts ne s'applique pas aux décisions de routine comme les taux généraux d'impôt ou les émoluments des conseillers municipaux.

Dès qu'une définition sera acceptée, il faudra établir des règles permettant que tout particulier qui a un intérêt financier ou pécuniaire dans une décision particulière puisse se retirer du processus décisionnel, ainsi qu'un système pour veiller au respect de ces règles.

Toute analyse du droit sur les conflits d'intérêts municipaux doit également permettre de bien saisir la différence entre la Loi sur les conflits d'intérêts de l'Ontario et les articles du Code criminel qui traitent des actes de corruption dans les affaires municipales et de l'abus de confiance[1]. Bien qu'il y ait certaines similarités, voire un certain chevauchement entre les deux, il existe aussi d'importantes différences sous d'autres aspects.

Le Code criminel interdit à un membre d'un conseil ou d'un conseil local d'utiliser ou de tenter d'utiliser sa charge pour servir ses intérêts personnels, et de retirer ou d'espérer retirer des avantages d'ordre politique, social ou financier de l'exercice de sa charge publique. Il peut arriver qu'un conseiller municipal, qui échange son vote contre un pot-de-vin ou qui bénéficie de quelque façon que ce soit du fait qu'il est au courant des projets d'un conseil ou d'un conseil local, puisse être reconnu coupable en vertu du Code criminel sans nécessairement enfreindre le droit sur les conflits d'intérêts.

Lorsqu'il y a des preuves raisonnables qu'un membre a commis un infraction au Code criminel, il incombe à la police de mener une enquête et de porter des accusations, le cas échéant. Nul ne peut être condamné en vertu du Code criminel à moins que l'État ne puisse prouver que l'accusé avait l'intention de tirer un avantage de sa charge. La peine maximale prévue par le Code criminel est un emprisonnement de cinq ans. Par contre, il est aussi possible d'enfreindre la loi sur les conflits d'intérêts sans par le fait même commettre un crime, comme dans le cas de l'omission de déclarer un intérêt pécuniaire sans intention d'en retirer un avantage. C'est aux électeurs de traîner devant les tribunaux les présumés contrevenants à la loi sur les conflits d'intérêts.

Toute contravention à la loi entraîne la destitution du titulaire du poste, voire l'interdiction d'assumer une charge publique pendant une période de sept ans. Un tribunal peut lever la pénalité s'il juge que l'infraction résultait d'une méprise ou d'une erreur de jugement commise de bonne foi.

Le présent document ne traite que de la loi sur les conflits d'intérêts et non des articles du Code criminel qui visent des actes de corruption dans les affaires municipales et l'abus de confiance.

---

[1]cf. Code criminel du Canada, articles 122 (abus de confiance) et 123 (actes de corruption dans les affaires municipales).

III. LOI ACTUELLE SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

A. Historique de la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux :

Avant 1972, les dispositions traitant des conflits d'intérêts municipaux figuraient dans la Loi sur les municipalités de l'Ontario et dans diverses autres lois[2]. Ces anciennes dispositions rendaient le membre inhabile à siéger. Il était interdit à quiconque ayant un intérêt dans un contrat auquel était partie une municipalité ou un conseil local d'assumer une charge publique. Dans cette situation, les candidats étaient donc tenus de se retirer des élections ou de renoncer à leur siège si jamais ils acquéraient un intérêt contractuel après avoir été élus ou nommés.

En 1972, au moment de l'entrée en vigueur de la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux de l'Ontario, on adoptait les principes de déclaration et d'abstention. Ces principes modifiaient le fondement même de la loi. Il n'était plus interdit à quiconque de se porter candidat à un poste ou même de l'occuper pour la simple raison qu'il avait un intérêt pécuniaire dans une affaire du ressort du conseil municipal ou local. Plutôt, la loi de 1972 interdisait aux conseillers scolaires, membres du conseil et membres d'un conseil local de s'occuper de toute affaire particulière dans le cas de laquelle ils avaient un intérêt.

Depuis 1972, moins de 30 décisions judiciaires ont invoqué la loi sur les conflits d'intérêts. Par conséquent, la jurisprudence sur laquelle on peut fonder une étude de la loi est plutôt pauvre. Le faible nombre de causes peut indiquer soit une lacune de la loi, soit que la loi produit les effets prévus.

Une refonte de la loi eut lieu en 1983. Elle avait été motivée principalement par la critique détaillée qu'en avait fait l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO)[3], qui rédigea un projet de réforme. La refonte était aussi l'aboutissement de nombreuses consultations auprès des membres de conseils municipaux, conseillers scolaires et autres personnes concernées. On a modifié plusieurs articles pour éliminer certaines difficultés du point de vue de l'énoncé et de la clarté. Bon nombre de ces modifications tenaient compte des suggestions de l'AMO. Depuis 1983, on n'a apporté à la loi que quelques modifications mineures d'ordre administratif. On trouvera dans les pages qui suivent un aperçu de la loi actuelle.

B. Loi actuelle :

Objet

La loi a pour objet de protéger l'intérêt du public et les droits des personnes qui remplissent une fonction publique par le biais des règles suivantes :

---

[2]Par exemple, Loi sur les bibliothèques publiques, L.O. 1966, chap. 128; Loi sur les parcs publics, L.R.O. 1960, chap. 329.

[3]cf. AMO Conflict of Interest Committee Report, 1979

- il n'est pas interdit à un candidat de chercher à être élu pour la simple raison qu'il peut y avoir un conflit d'intérêts;

- les droits des membres d'occuper un poste ou de faire affaire avec la municipalité ou un conseil local sont les mêmes que ceux accordés à tout autre simple citoyen;

- les intérêts privés d'un membre ne doivent pas influer sur les décisions qu'il prend dans l'exercice de son mandat; et

- un membre ne doit pas profiter de sa fonction pour servir ses intérêts financiers.

Éléments

La loi vise les membres des conseils municipaux et des conseils locaux, ainsi que les conseillers scolaires. On trouvera dans la loi une liste des conseils locaux visés par ladite loi.

1. Principes :

Les principes fondamentaux de la loi portent sur la déclaration verbale de toute affaire dans laquelle le membre a un intérêt pécuniaire, direct ou indirect, ainsi que sur son abstention du processus décisionnel concernant cette affaire.

2. Définitions :

La loi ne définit pas un intérêt pécuniaire ou financier. Elle précise cependant ce que sont des intérêts pécuniaires indirects et des intérêts pécuniaires réputés des intérêts du membre. En règle générale, par intérêt pécuniaire indirect, on entend tout intérêt du membre dans une affaire, s'il est un actionnaire, administrateur, dirigeant, associé ou employé d'une entreprise qui a un intérêt pécuniaire dans cette affaire. Les intérêts pécuniaires, directs ou indirects, du père ou de la mère, du conjoint légitime ou de fait ou d'un enfant (mineur ou adulte) d'un membre sont également réputés des intérêts pécuniaires de celui-ci.

3. Exceptions :

Il y a 11 cas où un membre peut avoir un intérêt pécuniaire sans, toutefois, être obligé de déclarer son intérêt ou de s'abstenir de prendre part au processus décisionnel. Ces exceptions restreignent la portée de la loi et défendent les droits des membres à titre de simples citoyens. Elles sont, notamment :

- un intérêt pécuniaire que le membre peut avoir et qui est commun à tous les électeurs;

- un intérêt si éloigné ou de si peu d'importance qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible d'influencer le membre; et

- un intérêt pécuniaire qui relève du fait que le membre fait partie d'une catégorie générale de

citoyens recevant des services de la municipalité ou offrant un service en son nom.

Voici des exemples de situations pouvant être visées par une ou plusieurs des exceptions susmentionnées :

- le cas d'un enfant d'un membre qui fréquente une université à laquelle la municipalité verse une subvention;

- la décision du conseil d'augmenter ou de réduire diverses catégories d'impôts, décision qui peut influer ou non sur les propres charges fiscales des membres du conseil;

- la décision du conseil de fixer les émoluments de ses membres.

4. Obligations du membre :

Selon la loi, il incombe au membre seul de déterminer s'il a un intérêt pécuniaire, direct ou indirect, ou un intérêt réputé celui du membre dans une affaire quelconque. Toute consultation auprès d'un avocat pour obtenir un conseil ou une interprétation se fait à l'initiative et aux frais du membre. Le tribunal peut juger que le membre a contrevenu à la loi, même s'il a suivi les conseils de son avocat. Toutefois, le fait que le membre ait consulté un avocat et suivi ses conseils est susceptible d'être un facteur amenant le tribunal à conclure que la contravention est attribuable à une méprise ou une erreur de jugement commise de bonne foi.

5. Déclaration et abstention :

Lorsqu'un membre a, dans une affaire quelconque, un intérêt pécuniaire qui ne fait pas l'objet d'une exception, il est tenu, avant que le conseil ou le conseil local n'étudie la question, de préciser verbalement la nature de l'intérêt en termes généraux et de s'abstenir de prendre part au processus décisionnel. Par conséquent, il lui est interdit de prendre part à la discussion ou de voter sur la question, ou de tenter, "avant, pendant ou après la réunion", d'influencer de quelque façon le vote sur la question. Par surcroît, le membre est tenu de quitter la salle s'il s'agit d'une réunion à huis clos.

6. Allégation de contravention :

Tout électeur qui considère qu'un membre a contrevenu à la loi soumet un avis introductif de motion à un juge d'une cour de district pour intenter des poursuites en vertu de la loi. L'avis doit être reçu dans les six semaines qui suivent la date à laquelle l'électeur prend connaissance de la contravention alléguée, ou avant six ans à partir de la date à laquelle il est allégué que la contravention a eu lieu.

7. Pénalités et coûts des poursuites judiciaires :

Si le membre est trouvé coupable d'une contravention à la loi, sauf dans le cas d'une erreur

de jugement commise de bonne foi ou d'une méprise, le juge déclare vacant le siège du membre. Par ailleurs, le juge peut déclarer le membre inhabile à siéger pour une période de sept ans au plus, et peut exiger la restitution des gains du membre. Le juge peut aussi condamner les parties aux dépens. La municipalité ou le conseil local peuvent, en vertu d'une assurance ou d'un règlement, rembourser les dépens ou les frais engagés par un membre qui, de l'opinion d'un tribunal, n'a pas contrevenu à l'article 5 de la loi.

IV. DISCUSSION DE CERTAINES PRÉOCCUPATIONS ET SOLUTIONS DE RECHANGE

A. Introduction :

La présente section traite de la réforme éventuelle de certains aspects de la loi qui ont fait l'objet d'un débat. Bien que la liste suivante des solutions de rechange ne soit pas exhaustive, elle couvre un large éventail de points et permet d'engager le débat. Grosso modo, les préoccupations concernent les sujets suivants :

1. Définitions;
2. Déclaration et abstention;
3. Application de la loi; et
4. Pénalités.

On a fait une étude comparative de la législation dans les neuf autres provinces. Seules deux autres provinces, soit le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, ont adopté une loi distincte visant particulièrement les conflits d'intérêts municipaux. Six autres provinces ont incorporé ces dispositions dans leur loi sur les municipalités. Au Québec, ces dispositions font partie de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

B. Préoccupations particulières :

1. Définition de conflit d'intérêts :

a. Problématique :

Bien que la loi définisse les intérêts pécuniaires indirects et les intérêts réputés des intérêts du membre, elle ne définit ni "conflit", ni "intérêt pécuniaire direct".

Un membre peut avoir des intérêts financiers importants, pouvant lui procurer des gros avantages éventuels, qui ne tombent pas sous le coup de la loi. Il peut avoir une occasion ou une obligation financière, ou détenir une participation dans une entreprise touchée par une décision du conseil, sans être obligé de déclarer qu'il y a conflit.
La loi définit "conseil", "conseil local" et "réunion". Toutefois, la loi ne précise pas si elle s'applique à certains comités et commissions. Par ailleurs, elle ne précise pas quelle est l'obligation d'un membre lorsqu'il assiste à une réunion d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité dont il n'est pas membre.

Ces termes ont été laissés à l'interprétation des hommes politiques, du public, des avocats et des tribunaux. Certaines des critiques, par conséquent, témoignent de l'incertitude qui en résulte dans l'esprit du public et des hommes politiques. On craint que les définitions vagues puissent avoir les résultats suivants :

- les membres pourraient faire fi de leurs obligations en vertu de la loi;
- les membres pourraient faire des déclarations excessives et se servir de la loi pour leur permettre d'éviter de voter sur des points litigieux;
- les électeurs pourraient porter des accusations à la suite d'une mauvaise interprétation de la loi.

b. Options :

On pourrait définir ce qu'est un conflit d'intérêts et préciser ce qu'est un intérêt pécuniaire pour apporter plus de précisions. Notamment :

- on pourrait préciser qu'il peut y avoir intérêt pécuniaire aussi bien lorsqu'un membre risque de subir une perte financière ou tente d'éviter une telle perte, que lorsqu'il peut réaliser un gain financier;
- on pourrait chiffrer l'intérêt considéré comme étant un intérêt éloigné ou de peu d'importance; et
- on pourrait assimiler aux conflits d'intérêts les renseignements d'initiés et l'acceptation de certains avantages.

La loi pourrait s'appliquer aux élus locaux qui assistent à une réunion d'un conseil, d'un conseil local ou d'un conseil provincial au cours duquel une affaire est traitée.

c. Points à considérer :

(i) La définition de ces termes permettrait-elle aux membres de pouvoir mieux déterminer s'il y a ou non conflit d'intérêts?

(ii) Ces modifications réduiraient-elles le nombre d'accusations non fondées et celui des déclarations inappropriées?

(iii) Le fait de chiffrer un intérêt "éloigné" ou "de peu d'importance" imposerait-il une somme arbitraire qui ne serait pas appropriée dans tous les cas, eu égard tout particulièrement aux différences qui existent dans la province?

(iv) Est-ce que le fait d'appliquer la loi aux élus municipaux qui assistent à des réunions de conseils provinciaux créera une norme de responsabilité différente pour les députés

provinciaux et les élus municipaux?

d. Autres provinces :

Deux autres provinces, soit la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick, donnent des définitions plus explicites.

- La loi de la Saskatchewan définit l'intérêt pécuniaire comme gain financier à la suite d'une décision du conseil.

- Celle du Nouveau-Brunswick précise qu'il y a conflit d'intérêts lorsqu'un intérêt dans une affaire du ressort du conseil entraînerait un avantage financier. Il est également interdit d'accepter des cadeaux, dons ou autres avantages, ainsi que de se servir de renseignements d'initiés ou obtenus en vertu de son poste pour réaliser un gain.

En outre, le Manitoba précise qu'un intérêt pécuniaire direct comprend "des honoraires, une commission ou autre rémunération reçus pour représenter les intérêts d'une autre personne, société de capitaux, société de personnes ou organisme".

2. Déclaration et abstention :

a. Problématique :

Tout membre est tenu de déclarer verbalement tout intérêt financier dans une affaire qui est du ressort du conseil ou du conseil local et d'en préciser la nature en termes généraux, en plus de s'abstenir du processus décisionnel. En outre, il est interdit au membre d'essayer d'influencer ledit processus avant, pendant ou après la réunion du conseil ou du conseil local. Cependant, la loi ne précise pas la durée de la période précédant la réunion, ni si des discussions avec le personnel de la municipalité constituent une tentative d'influence. Le membre est également tenu de quitter toute réunion qui se tient à huis clos. La loi ne fournit cependant aucune directive concernant la forme et la portée de la déclaration. Si les membres consultent un avocat, ils le font à leurs frais. Par conséquent, la déclaration d'un intérêt pécuniaire dans une affaire est laissée à l'interprétation et à la conscience de chaque membre.

Comme il n'y a pas de registre central des déclarations des divers membres, tant les électeurs que les membres se sont plaints de la difficulté de surveiller le comportement des membres.

b. Options :

Avant l'étude d'une question, les membres pourraient être tenus de présenter des déclarations par écrit de leurs intérêts financiers, au lieu de faire une déclaration verbale. La loi pourrait fournir des directives quant à la forme et à la portée des déclarations par écrit. De plus, on pourrait permettre au membre de demander l'avis du conseil ou du conseil local pour établir s'il serait souhaitable que le membre déclare ou non un intérêt pécuniaire particulier.

Les municipalités et les conseils locaux pourraient être tenus d'établir un registre central des déclarations de conflits d'intérêts faites par les membres, et d'autoriser le public à le consulter.

Les membres pourraient être tenus de produire une déclaration par écrit de tous leurs éléments d'actif et de passif lorsqu'ils entrent en fonction. D'autre part, comme bon nombre des questions jusqu'ici portaient sur les intérêts financiers des membres dans des transactions immobilières, la déclaration pourrait se limiter à une liste de tous les biens-fonds et immeubles dans lesquels les membres ont des intérêts pécuniaires, directs ou indirects. On pourrait rendre cette déclaration obligatoire dans toute la province, ou autoriser les conseils et les conseils locaux à demander une déclaration par écrit.

Une telle déclaration par écrit pourrait également s'appliquer aux intérêts pécuniaires du conjoint, des enfants mineurs, frères ou soeurs et mère ou père du membre, ou encore se limiter à ceux du membre. On pourrait exiger que la déclaration soit soumise au greffier ou à un membre désigné du conseil, dans un délai donné après l'entrée en fonction, et qu'elle soit mise à jour au besoin.

On pourrait faire exception des éléments d'actif de faible valeur (p. ex. 1 000 $) et autres éléments d'actif personnels, comme les Obligations d'épargne du Canada, REER, comptes bancaires et voitures.

On pourrait exiger que le membre qui déclare un conflit d'intérêts quitte la réunion, qu'elle soit tenue à huis clos ou non.

c. Points à considérer :

(i) Est-ce que l'obligation de soumettre une déclaration par écrit dissuaderait un trop grand nombre de candidats honnêtes et consciencieux de se présenter aux élections?

(ii) Cette mesure faciliterait-elle les enquêtes entreprises par le public et permettrait-elle de reconnaître plus facilement les contraventions à la loi?

(iii) Une déclaration par écrit minimiserait-elle la fréquence des déclarations du membre et lui permettrait-elle de mieux s'acquitter de ses fonctions, et ainsi de prendre part à la nomination de comités du conseil ou du conseil local?

(iv) D'autres dispositions légales sur les déclarations ne feraient-elles que rendre la loi plus compliquée en ajoutant encore d'autres règles sans vraiment apporter d'avantages substantiels?

d. Autres provinces :

Au Québec, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, les membres de conseils sont tenus de soumettre des déclarations par écrit. L'Alberta, Terre-Neuve et la Saskatchewan laissent aux conseils le soin de décider s'il est préférable que les membres soumettent une déclaration par

écrit.

Le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse exigent que le membre quitte toute réunion, qu'elle soit à huis clos ou non.

3. Application de la loi :

a. Problématique :

Si un électeur croit, et qu'il en a la preuve, qu'un membre ne respecte pas la loi, il peut, six semaines au plus après avoir pris connaissance de la contravention alléguée, décider s'il traduira le membre devant les tribunaux. Si l'électeur choisit d'en appeler au tribunal, il pourrait être tenu de payer les frais judiciaires. Par conséquent, l'électeur agit uniquement en son nom et non pour le compte de l'électorat ou du grand public. Par contre, tout membre qui contrevient à la loi porte atteinte à l'intérêt public.

Les résultats de certaines poursuites judiciaires démontrent que les électeurs courent de très grands risques financiers lorsqu'ils portent une allégation quelconque de conflit d'intérêts devant les tribunaux. En Ontario, depuis 1972, les tribunaux ont jugé qu'il y avait eu contravention à la loi dans 25 des 28 causes.
Cependant, parmi les 33 membres qui ont été trouvés coupables de contravention à la loi, 24 ont été exonérés de toute pénalité parce que les tribunaux ont jugé qu'il y avait eu erreur commise de bonne foi ou méprise de la part du membre, ou les deux.

Si les tribunaux ont le pouvoir de condamner l'une des parties aux dépens, ils ont choisi de ne pas le faire dans certains cas. Par conséquent, les électeurs se sont vus obligés de payer leurs propres frais, même lorsqu'il y avait contravention à la loi, qu'il y ait eu ou non exonération. Par ailleurs, dans un certain nombre d'autres cas où l'exonération s'appliquait, le tribunal a demandé expressément aux électeurs de payer les dépens des accusés.

Le fait de demander aux électeurs de payer les dépens est considéré comme l'une des façons de dissuader les allégations non fondées et sans preuve. En revanche, on dissuade ainsi les électeurs de participer à l'application de la loi.

La loi permet à une municipalité ou à un conseil local, d'adopter un règlement municipal pour souscrire une assurance ou de payer les frais ou les dépens des membres qui n'ont pas contrevenu à la loi. Cependant, les élus municipaux qui n'ont pas contrevenu à la loi peuvent néanmoins devoir payer les frais politiques, soit les conséquences de la publicité entourant la cause. En outre, il ne peut y avoir de dédommagement dans le cas d'une méprise ou d'une erreur de jugement commise de bonne foi.

b. Options :

On pourrait modifier la loi pour permettre au procureur général, au conseil ou au conseil local (ainsi qu'à un électeur) de poursuivre un membre. Le recours au tribunal par le conseil ou le

conseil local pourrait être rendu obligatoire dans le cas d'une pétition soumise par 50 électeurs. On pourrait également permettre à tout conseil ou conseil local de décider, à la majorité des voix, si un membre est tenu ou non de déclarer un conflit d'intérêts.

On pourrait charger une autorité quasi judiciaire ou non judiciaire, telle qu'une commission, ou un tribunal de déontologie, de donner des conseils aux membres et d'étudier les plaintes du public dont elle est saisie.

On pourrait modifier la loi pour permettre aux compagnies d'assurance et aux conseils ou conseils locaux, par règlement, de payer les dépens des membres lorsque, selon l'opinion du tribunal, la contravention fait l'objet d'une exonération.

On pourrait exiger que le conseil ou le conseil local paie les dépens d'un électeur qui a fait appel aux tribunaux s'il est reconnu qu'il y a contravention à la loi, mais que le membre est exonéré.

c. Points à considérer :

(i) Est-ce que les conseils et les conseils locaux se prévaudraient du droit de porter des allégations de conflits d'intérêts devant les tribunaux?

(ii) Est-ce que le fait d'enlever aux électeurs la responsabilité d'assumer les frais augmentera le nombre d'accusations non fondées et vexatoires?

(iii) Serait-il justifié de former un organisme quasi judiciaire malgré les problèmes d'administration et le coût que cela entraînerait?

(iv) Est-ce qu'une tierce partie ou le procureur général s'immiscerait dans l'autonomie locale et le processus démocratique?

(v) Le fait de permettre aux conseils municipaux ou locaux et aux compagnies d'assurance de payer les dépens du membre pourrait-il éventuellement favoriser un usage abusif de la loi?

d. Autres provinces :

Dans quatre autres provinces, soit le Québec, le Manitoba, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse, tant les électeurs que les conseillers municipaux (par résolution) ont le droit d'intenter des poursuites judiciaires. Le Québec et la Nouvelle-Écosse donnent le droit explicite au procureur général de traduire tout membre du conseil devant les tribunaux à la suite d'une allégation de contravention à la loi. Au Nouveau-Brunswick, la loi permet à un membre de demander, expressément l'avis du ministre des Affaires municipales.

4. Pénalités :

a. Problématique :

Les membres de conseils se sont plaints que les pénalités pour les infractions aux règles de conflits d'intérêts sont plus sévères pour les élus municipaux que pour les élus aux paliers fédéral et provincial. D'aucuns croient, par ailleurs, que les pénalités fédérales sont insuffisantes et que les exonérations prévues par la Loi sur les municipalités permettent aux tribunaux, sans juste cause, de réduire les pénalités.

Depuis l'adoption de la Loi sur les conflits d'intérêts en 1972, huit membres municipaux (soit environ 20 % des membres traduits devant les tribunaux) ont été déchus de leur poste. Pour sept de ces membres, la période pendant laquelle ils ont été déclarés inhabiles à siéger allait jusqu'à deux mois, tandis que pour le huitième, un conseiller, cette période a été de deux ans. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, 24 membres ont été exonérés des pénalités du fait que le tribunal avait jugé qu'il y avait méprise ou erreur de jugement commise de bonne foi.

b. Options :

On pourrait modifier la loi pour réduire ou éliminer la période pendant laquelle le membre est déclaré inhabile à siéger ou garder le statu quo. D'autre part, on pourrait éliminer l'exonération dans le cas d'une erreur commise de bonne foi.

c. Points à considérer :

(i) Est-ce que le fait de pouvoir déclarer un membre inhabile à siéger est un moyen de dissuader les membres de combiner les intérêts publics avec leurs intérêts privés; et fait-il ressortir la règle de conduite qu'on attend des titulaires de charges publiques? Si la réponse est négative, que devrait-être la pénalité?

(ii) Comment l'élimination de l'exonération dans le cas d'une erreur commise de bonne foi modifierait-elle l'attitude des membres et des tribunaux?

d. Autres provinces :

Dans les autres territoires de compétence, les pénalités sont très diverses : un an d'emprisonnement au Nouveau-Brunswick; membre déclaré inhabile à siéger pendant 10 ans et amende de 25 000 $ en Nouvelle-Écosse; membre perdant son siège et devant faire acte de restitution au Manitoba. La loi de la Nouvelle-Écosse précise que le même membre ne peut pas occuper le siège déclaré vacant. Par ailleurs, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique déclarent inhabile à siéger tout membre qui est trouvé coupable en vertu du Code criminel.
L'Alberta mentionne expressément la disposition du Code criminel traitant des actes de corruption dans les affaires municipales.

Quatre provinces, soit l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, prévoient des exonérations tant dans le cas d'une erreur commise de bonne foi que d'une méprise. Le Nouveau-Brunswick et le Québec prévoient respectivement des exonérations pour simple méprise et intérêt mineur n'ayant que très peu d'importance.

V. CONCLUSION

Le présent document a traité des préoccupations principales concernant la Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts de l'Ontario. Il a également examiné certaines façons de résoudre ces problèmes dans le but de favoriser le débat. Il ne prétend pas, cependant, dresser une liste exhaustive des préoccupations.

Le présent document ne traite pas, entre autres, des préoccupations suivantes :

Quelles règles relatives aux conflits d'intérêts devraient s'appliquer au personnel des municipalités?

Est-ce que la loi devrait traiter d'autres avantages que les avantages pécuniaires?

Est-ce que la loi devrait traiter du cas où un conseiller municipal quitte le conseil et accepte un poste au sein de l'administration municipale?

Le présent document touche plutôt aux problèmes principaux et suggère certaines solutions. Pour chaque option, il y a lieu de tenir compte de certains points. Il faut les soupeser avec soin pour maintenir l'équilibre de la loi. D'une part, il est impératif de préserver l'intégrité de la charge publique et de son processus décisionnel; d'autre part, il ne faut pas décourager les candidats et les membres consciencieux de participer à la vie politique.

ISBN 0-7729-4057-6

Gouvernement
de
l'Ontario

Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux

Lois de l'Ontario de 1983
Chapitre 8

tel qu'il est modifié par
l'art. 38 du chap. 64 de 1986

Publié par le
ministère du Procureur général

Imprimé par Dennis P. Caplice,
Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

CODIFICATION DE BUREAU

LA PRÉSENTE CODIFICATION NE VISE QU'À FACILITER LA CONSULTATION. POUR TOUTE RÉFÉRENCE PRÉCISE, IL CONVIENT DE SE REPORTER AUX TEXTES LÉGISLATIFS AUTHENTIQUES.

LE TEXTE FRANÇAIS DE LA PRÉSENTE LOI N'A PAS ÉTÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, MAIS IL CONSTITUE UNE TRADUCTION OFFICIELLE, DONT LA PORTÉE EST PRÉCISÉE AU PARAGRAPHE 25 (2) DE LA *LOI SUR LA PREUVE*, CHAPITRE 145 DES LOIS REFONDUES DE L'ONTARIO DE 1980.

AVERTISSEMENT : La présente traduction constitue une version revue et corrigée de celle qui a été publiée en octobre 1983.

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire à Publications Ontario, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone : (416) 965-6015 ou, en Ontario, 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain). Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer le 0-Zénith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais en Ontario, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou le mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

CHAPITRE 8

Loi de 1983 sur les conflits d'intérêts municipaux

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. Définitions

«conjoint» S'entend d'une personne du sexe opposé avec laquelle la personne est mariée ou avec laquelle elle vit dans une union conjugale hors du mariage. «spouse»

«conseil» Conseil d'une municipalité qui n'est pas un district en voie d'organisation et conseil de syndics d'une municipalité qui est un district en voie d'organisation. «council»

«conseil local» Conseil, commission, comité, organisme ou office local créés par une loi générale ou spéciale ou exerçant un pouvoir que celle-ci lui confère en ce qui concerne les affaires ou les fins, y compris les fins scolaires, d'une ou de plusieurs municipalités ou parties de celles-ci, notamment un conseil scolaire, le conseil d'administration d'une société d'aide à l'enfance, un comité de dérogation, le comité de gestion d'un centre de loisirs communautaire, un office de protection de la nature, une commission de révision, un comité de morcellement des terres, une commission des services publics, le conseil d'une bibliothèque publique, le conseil de gestion d'une zone en voie d'organisation, une commission de gestion des parcs, un conseil de santé, une commission de police, un conseil de planification, une commission de district pour l'administration de l'aide sociale, les syndics d'un village partiellement autonome, le conseil de syndics d'un village partiellement autonome, le conseil ou comité de gestion d'un foyer pour personnes âgées, une commission de voirie suburbaine, à l'exclusion du comité de gestion d'un centre de loisirs communautaire nommé par un conseil scolaire, d'une commission de routes locales, d'une commission locale des services publics et d'un comité de négociation constitué en vertu de la *Loi de 1981 sur les négociations de limites municipales*. «local board»

1981, chap. 70

«conseil scolaire» Conseil de l'éducation, conseil d'écoles publiques, conseil d'écoles secondaires, conseil d'écoles séparées catholiques ou protestantes, y compris un conseil de division scolaire. «school board»

«dirigeant» Le président et les vice-présidents du conseil d'administration, le président, les vice-présidents, le secrétaire, le trésorier ou le directeur général d'une personne morale et quiconque exerce pour celle-ci des fonctions semblables à celles du titulaire d'un de ces postes. «senior officer»

«électeur» : «elector»

(i) En ce qui concerne une municipalité ou un conseil local de celle-ci, sauf un conseil scolaire, quiconque a droit de vote à une élection municipale tenue dans la municipalité,

(ii) en ce qui concerne un conseil scolaire, quiconque a droit de vote à l'élection des membres du conseil scolaire.

«enfant» Enfant d'une personne, y compris l'enfant né hors mariage, l'enfant adopté et celui qu'elle a manifesté l'intention bien arrêtée de traiter comme s'il s'agissait d'un enfant de sa famille. «child»

«intérêt commun à tous les électeurs» Intérêt pécuniaire commun aux électeurs du ressort en cause et, si la question envisagée ne concerne qu'une partie du ressort, intérêt pécuniaire commun aux électeurs de cette partie. «interest in common with electors generally»

«intérêts majoritaires» Intérêts dans une compagnie d'une personne qui est propriétaire à titre bénéficiaire, directement ou indirectement, ou qui contrôle des actions participantes de celle-ci qui lui confèrent plus de 10 pour cent des droits de vote rattachés aux actions en circulation de la compagnie. «controlling interest»

«juge» Juge de la cour de comté ou de district dans le ressort duquel la municipalité, le bureau administratif ou le siège du conseil local est situé; si, à cause de maladie ou d'absence, aucun juge ne peut siéger à une telle cour, un juge de la cour de comté ou de district d'un comté ou d'un district contigu à celui où la municipalité, le bureau administratif ou le siège du conseil local est situé. «judge»

«membre» Membre d'un conseil ou d'un conseil local. «member»

«municipalité» Municipalité constituée par un comté, une cité, une ville, un village, un canton, un district en voie d'organisation ou une municipalité de communauté urbaine, de district ou régionale. S'entend en outre d'un conseil, d'une commission ou d'une administration locale qui exerce un pouvoir relatif aux activités ou aux fins municipales, y com- «municipality»

pris les fins scolaires, d'un territoire non érigé en municipalité. La présente définition ne comprend pas le comité de gestion d'un centre de loisirs communautaire constitué par un conseil scolaire, une commission de routes locales ou une commission locale des services publics.

«père ou mère» Outre le père et la mère d'un enfant, personne qui a manifesté l'intention bien arrêtée de le traiter comme s'il s'agissait d'un enfant de sa famille. «parent»

«réunion» Réunion d'un conseil ou d'un conseil local, notamment une réunion ordinaire, une réunion extraordinaire et une réunion d'un comité de celui-ci. 1983, chap. 8, art. 1; 1986, chap. 64, art. 38. «meeting»

2 Pour l'application de la présente loi, le membre a un intérêt pécuniaire indirect dans une affaire du ressort du conseil ou du conseil local, dans les cas suivants : Intérêt pécuniaire indirect

a) le membre, directement ou par personne interposée :

(i) est actionnaire, administrateur ou dirigeant d'une compagnie dont les valeurs mobilières ne sont pas offertes au public,

(ii) détient des intérêts majoritaires dans une compagnie dont les valeurs mobilières sont offertes au public, ou en est administrateur ou dirigeant,

(iii) est membre d'un organisme,

qui a un intérêt pécuniaire dans l'affaire;

b) il est l'associé d'une personne ou l'employé d'une personne ou d'un organisme qui a un intérêt pécuniaire dans l'affaire. 1983, chap. 8, art. 2.

3 Pour l'application de la présente loi, l'intérêt pécuniaire, direct ou indirect, du père ou de la mère, du conjoint ou d'un enfant d'un membre, est réputé, si le membre en est au courant, un intérêt pécuniaire de celui-ci. 1983, chap. 8, art. 3. Intérêt de certains parents réputé celui du membre

EXCEPTIONS

4 L'article 5 ne s'applique pas à l'intérêt pécuniaire que peut avoir un membre dans une affaire : Non-application de l'art. 5

a) en tant qu'usager d'un service public qui lui est fourni par la municipalité ou le conseil local de la même façon et aux mêmes conditions qu'à des personnes qui ne sont pas membres;

b) en raison de son droit de recevoir de la municipalité ou du conseil local quelque service, subvention, prêt ou autre avantage offerts aux mêmes conditions qu'aux autres bénéficiaires;

c) en raison de l'achat ou de la propriété d'une obligation émise par la municipalité ou le conseil local;

d) en raison d'un dépôt auprès de la municipalité ou du conseil local qui lui est remboursable ou peut le lui être en totalité ou en partie de la même façon qu'aux autres électeurs;

e) en raison de ses droits sur un bien-fonds qui fait l'objet de travaux aux termes de la *Loi sur le drainage* ou de la *Loi sur les aménagements locaux*; L.R.O. 1980, chap. 126, 250

f) en raison de ses droits sur des terres agricoles exemptées d'impôt pour certaines dépenses aux termes de la *Loi sur l'évaluation foncière*; L.R.O. 1980, chap. 31

g) en raison de son éligibilité à combler une vacance, une charge ou un poste au conseil ou au conseil local lorsque le conseil ou le conseil local peut ou doit, en vertu d'une loi générale ou spéciale, le combler par élection ou nomination;

h) pour le seul motif qu'il est administrateur ou dirigeant d'une compagnie constituée dans le but de faire affaire pour la municipalité ou le conseil local et au nom de ceux-ci, ni pour le seul motif qu'il est membre d'un conseil, d'une commission ou d'un autre organisme en qualité de membre nommé par le conseil ou le conseil local;

i) en raison de son droit de recevoir un jeton de présence aux réunions ou d'autres prime, honoraires, rémunération, salaire ou avantage en sa qualité de membre ou en vertu d'un règlement municipal pris en application de l'article 252 de la *Loi sur les* L.R.O. 1980, chap. 302

municipalités ou à titre de membre d'un corps de pompiers auxiliaires, selon le cas;

j) en raison d'un intérêt pécuniaire qu'il peut avoir et qui est commun à tous les électeurs;

k) pour le seul motif qu'il a un intérêt si éloigné ou de si peu d'importance qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible de l'influencer. 1983, chap. 8, art. 4.

OBLIGATIONS DU MEMBRE

Participation à une réunion où l'affaire est discutée

5 (1) Le membre qui, soit pour son propre compte soit pour le compte d'autrui ou par personne interposée, seul ou avec d'autres, a un intérêt pécuniaire direct ou indirect dans une affaire et participe à une réunion du conseil ou du conseil local où l'affaire est discutée, est tenu aux obligations suivantes :

a) avant toute discussion de l'affaire, déclarer son intérêt et en préciser la nature en termes généraux;

b) ne pas prendre part à la discussion ni voter sur une question relative à l'affaire;

c) ne pas tenter, avant, pendant ni après la réunion, d'influencer de quelque façon le vote sur une question relative à l'affaire.

Exclusion de la réunion à huis clos

(2) Si la réunion visée au paragraphe (1) se tient à huis clos, outre les obligations que lui impose ce paragraphe, le membre est tenu de quitter immédiatement la réunion ou la partie de la réunion où l'affaire est discutée.

Absence de la réunion où l'affaire est discutée

(3) Le membre qui n'a pas déclaré son intérêt comme l'exige le paragraphe (1) en raison de son absence à la réunion visée dans ce paragraphe, doit le déclarer et se conformer au paragraphe (1) à la première réunion du conseil ou du conseil local, selon le cas, qui suit la réunion visée au paragraphe (1) et à laquelle il participe. 1983, chap. 8, art. 5.

INSCRIPTION AU PROCÈS-VERBAL DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT

Inscription au procès-verbal de la déclaration d'intérêt

6 (1) La déclaration d'intérêt et de la nature de celui-ci en termes généraux, faite en vertu de l'article 5 est, si la réunion est publique, inscrite au procès-verbal de la réunion par le secrétaire de la municipalité, du comité ou du conseil local, selon le cas.

Idem

(2) La déclaration d'intérêt faite en vertu de l'article 5, sans précision sur la nature de celui-ci en termes généraux, est, si la réunion se tient à huis clos, inscrite au procès-verbal de la réunion publique suivante. 1983, chap. 8, art. 6.

SOLUTION AU DÉFAUT DE QUORUM

Quorum réputé constitué

7 (1) Si, en raison de la présente loi, le nombre de membres qui ne peuvent participer à une réunion est tel qu'il n'y a pas quorum, les membres restants, à condition qu'ils soient au moins deux, sont réputés, malgré toute autre loi générale ou spéciale, constituer quorum.

Requête à un juge

(2) Si, dans le cas visé au paragraphe (1), le nombre de membres restants est inférieur à deux, le conseil ou le conseil local peut présenter une requête à un juge, sans préavis, pour obtenir une ordonnance l'autorisant à considérer et à discuter l'affaire ayant donné naissance à un intérêt et à voter à ce sujet.

Pouvoir du juge de déclarer l'art. 5 non applicable

(3) Le juge saisi de la requête prévue au paragraphe (2) peut, par ordonnance, déclarer que l'article 5 ne s'applique pas au conseil ou au conseil local, selon le cas, en ce qui concerne l'affaire qui fait l'objet de la requête. Le conseil ou le conseil local peut considérer et discuter l'affaire et voter à son sujet comme si aucun de ses membres n'y avait d'intérêt, sous réserve des conditions et directives que le juge considère appropriées et inclut dans l'ordonnance. 1983, chap. 8, art. 7.

POURSUITE EN CAS DE CONTRAVENTION ALLÉGUÉE

Compétence pour juger d'une contravention aux par. 5 (1) à (3)

8 La question de savoir si un membre a contrevenu au paragraphe 5 (1), (2) ou (3) peut être jugée et décidée par un juge. 1983, chap. 8, art. 8.

Avis introductif de motion

9 (1) Un électeur peut, six semaines au plus après avoir appris qu'un membre a pu contrevenir au paragraphe 5 (1), (2) ou (3), et sous réserve du paragraphe (3), demander au juge, par avis introductif de motion conforme aux règles de pratique, de décider s'il y a eu contravention.

(2) L'avis de motion énumère les motifs qui fondent à conclure que le membre a contrevenu au paragraphe 5 (1), (2) ou (3). Contenu de l'avis de motion

(3) Est irrecevable l'avis introductif de motion présenté en vertu du paragraphe (1) après l'expiration d'un délai de six ans à partir de la date à laquelle il est allégué que la contravention a eu lieu. 1983, chap. 8, art. 9. Délai de prescription

10 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le juge, s'il décide qu'un membre ou un ancien membre, au cours de son mandat, a contrevenu au paragraphe 5 (1), (2) ou (3) : Pouvoir du juge de déclarer vacant le siège du membre, de déclarer celui-ci inhabile à siéger et d'exiger la restitution des gains de celui-ci

a) déclare vacant le siège du membre;

b) peut déclarer le membre ou l'ancien membre inhabile à siéger à un conseil ou à un conseil local pour une période de sept ans au plus;

c) peut, si le membre ou l'ancien membre a tiré un gain personnel de la contravention, exiger qu'il le restitue à la partie qui a subi la perte ou, s'il est difficile d'identifier celle-ci, à la municipalité ou au conseil local dont il est membre ou ancien membre.

(2) Si le juge conclut que la contravention au paragraphe 5 (1), (2) ou (3) est attribuable à une méprise ou à une erreur de jugement commise de bonne foi, le siège du membre n'est pas déclaré vacant et le membre ou l'ancien membre n'est pas déclaré inhabile à siéger, tel que le prévoit le paragraphe (1). Exception : méprise ou erreur de bonne foi

(3) Le pouvoir que confère le paragraphe (1) de déclarer un membre inhabile à siéger ne comprend pas celui de le suspendre. 1983, chap. 8, art. 10. Suspension interdite

11 (1) Appel de l'ordonnance prévue à l'article 10 peut être interjeté devant la Cour divisionnaire conformément aux règles de pratique. Appel devant la Cour divisionnaire

(2) La Cour divisionnaire peut rendre le jugement qui aurait dû être prononcé, auquel cas sa décision est définitive. Elle peut aussi accorder un nouveau procès pour recueillir des preuves ou des preuves additionnelles et peut renvoyer l'affaire au juge de première instance ou à un autre juge, auquel cas, sous réserve des directives de la Cour divisionnaire, l'affaire est jugée comme s'il n'y avait pas eu appel. Jugement ou nouveau procès

Appel de l'ordonnance rendue au terme du nouveau procès

(3) Si l'affaire est renvoyée à un juge en vertu du paragraphe (2), appel de l'ordonnance du juge peut être interjeté devant la Cour divisionnaire, conformément au présent article. 1983, chap. 8, art. 11.

Nullité relative des mesures

12 L'inobservation par quiconque du paragraphe 5 (1), (2) ou (3) ne suffit pas pour invalider des mesures prises en ce qui concerne l'affaire. Ces mesures sont annulables à la demande de la municipalité ou du conseil local, selon le cas, dans un délai de deux ans à compter de la date d'adoption du règlement municipal ou de la décision autorisant l'affaire, à moins que leur annulation ne porte atteinte aux droits acquis par quiconque en vertu de ces mesures, de bonne foi et sans connaissance réelle de l'inobservation du paragraphe 5 (1), (2) ou (3). 1983, chap. 8, art. 12.

Substitution au bref de *quo warranto*

13 Une poursuite visant à faire déclarer un siège vacant, à rendre un membre ou un ancien membre inhabile à siéger en raison d'un conflit d'intérêts, ou à l'obliger à restituer le gain personnel qu'il a tiré d'une contravention, ne peut être intentée qu'en vertu de la présente loi. 1983, chap. 8, art. 13.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Assurance-responsabilité, etc.
L.R.O. 1980, chap. 302

14 (1) Malgré l'article 248 de la *Loi sur les municipalités*, le conseil d'une municipalité peut, en tout temps, adopter des règlements municipaux prévoyant la souscription d'une assurance dans le but de protéger un membre du conseil ou d'un conseil local de la municipalité qui, de l'opinion d'un tribunal, n'a pas contrevenu à l'article 5, contre les dépens ou les frais d'une poursuite intentée contre lui en vertu de la présente loi et d'acquitter en son nom ces dépens ou frais ou de l'en rembourser.

Conseil local

(2) Le conseil local a les mêmes pouvoirs de souscrire une assurance à l'intention de ses membres, d'effectuer des paiements à ses membres ou en leur nom, que ceux qui sont conférés par le présent article au conseil d'une municipalité à l'égard de ses membres.

Anciens membres

(3) Le règlement municipal adopté en vertu du présent article peut prévoir qu'il s'applique à la personne qui était membre du conseil ou du conseil local à l'époque de la naissance de la cause d'action mais qui a cessé d'en être membre avant que jugement n'ait été rendu. 1983, chap. 8, art. 14.

Incompatibilité

15 Une disposition de la présente loi l'emporte sur une disposition incompatible d'une loi générale ou spéciale. 1983, chap. 8, art. 15.